Algemene Rekenkamer

Resultaten verantwoordings-onderzoek 2014 Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)

20 mei 2015

Dit document bevat alle resultaten van ons Verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Buitenlanse Zaken (V) zoals gepubliceerd op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek. De tekst op de website en in dit document is vastgesteld op 4 mei 2015. Dit document is op 20 mei 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag

Over dit onderzoek

Verantwoordingsdag

Op Verantwoordingsdag (de derde woensdag in mei) verantwoorden ministers zich met hun jaarverslagen aan de Staten-Generaal. De jaarverslagen moeten zekerheid geven dat het geld is besteed aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld en dat bij de besteding de wet- en regelgeving is nageleefd.
De Algemene Rekenkamer doet onderzoek naar de verantwoording van de ministers en presenteert de resultaten daarvan ook op Verantwoordingsdag.

Verantwoordingsonderzoek

Bij het jaarlijks verantwoordingsonderzoek kijken we zowel naar de kwaliteit van de jaarverslagen als naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de beleidsinformatie. Het verantwoordingsonderzoek is een wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. Op basis van de jaarverslagen en ons onderzoek kan het parlement na Verantwoordingsdag met het kabinet in gesprek over wat er terecht is gekomen van de plannen die ruim anderhalf jaar ervoor – op Prinsjesdag - aan het parlement zijn gepresenteerd. Als alles goed is kunnen de Staten-Generaal vervolgens decharge verlenen aan de ministers: de ministers worden dan ontheven van hun verantwoordelijkheid voor het beleid en de daaraan verbonden financiële consequenties waarover ze zich in de jaarverslagen hebben verantwoord.
Meer informatie over het verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek. Daar vindt u ook alle resultaten van het verantwoordingsonderzoek, over dit begrotingshoofdstuk en over de andere begrotingshoofdstukken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken 2014

Dit zijn de resultaten van het verantwoordingsonderzoek over het jaar 2014 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). We presenteren:

- de hoofdpunten uit ons onderzoek;
- onze bevindingen en oordelen over:
  - de beleidsresultaten
  - de bedrijfsvoering en
  - de financiële informatie.

Als achtergrondinformatie nemen we ook de belangrijkste ontwikkelingen bij het ministerie en enkele kengetallen op.

Inhoud

1 Hoofdpunten verantwoordingsonderzoek 2014 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Drukke ICT-agenda door verandertraject Modernisering Diplomatie creëert risico's

Het Ministerie van BZ voert een grootschalig verandertraject Modernisering Diplomatie door. De afgelopen twee jaar zagen wij in ons verantwoordingsonderzoek over 2012 en 2013 geen onvolkomenheden en wel goede randvoorwaarden om het veranderingsproces beheerst te laten verlopen. Ook dit jaar spreken wij onze waardering uit voor de inzet van het ministerie in het veranderproces. Maar daarnaast spreken wij ook onze zorg uit over de drukke ICT-agenda bij het ministerie. Digitale archiveringen (regie op) informatiebeveiliging merken wij aan als onvolkomenheden.

Het verandertraject Modernisering Diplomatie is een veelomvattend programma dat vrijwel alle onderdelen van de organisatie en de bedrijfsvoering raakt. De hervormingen van de diplomatie vallen samen met bezuinigingstrajecten binnen het Rijk. Het veranderproces wordt op hoog niveau in de organisatie gestuurd en bewaakt, en verloopt beheerst. Programma´s waar het niet zo goed gaat zijn vaak programma´s met een belangrijk ICT-component.

Geen snel overzicht

De verantwoordelijkheid voor de (17) trajecten in het verandertraject Modernisering Diplomatie is op hoog niveau belegd en de bestuursraad houdt de vinger aan de pols. De halfjaarlijkse voortgangsrapportage geeft echter nog geen overkoepelend en snel inzicht in de voortgang van het geheel. Een overzichtelijk 'dashboard' dat de voortgang en de knelpunten in samenhang toont, zou daarbij behulpzaam zijn.

ICT is vaak een knelpunt

- Het ministerie is veel processen aan het digitaliseren. Het gebrek aan IT-expertise maakt het ministerie sterk afhankelijk van externen. De risico's bij ICT-projecten manifesteren zich in de praktijk in verschillende vormen. Dat blijkt uit de problemen die de kop op steken.
- De omschakeling naar een digitaal archief bleek in 2014 te ambitieus. Dat is deels om technische redenen maar komt vooral omdat medewerkers nog niet voldoende vertrouwd zijn met het systeem.
- De digitale samenwerkingsruimte werkt volgens het principe 'open tenzij'. Alle medewerkers moeten dus bewust omgaan met gevoelige informatie. Dit vergt een cultuuromslag.
- Het internetportaal voor het digitaal aanvragen van visa is in 2014 nog niet gerealiseerd.
- Het informatiesysteem voor vastgoed is inmiddels met behulp van extra toepassingen bruikbaar gemaakt als managementinformatiesysteem. Maar het ontbreekt nog aan informatie die nodig is voor strategische sturing op de vastgoedportefeuille.

Verder besteden we in dit verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van BZ nog aandacht aan:

- bezuinigingen verandertraject;
- verschillen in vergoedingen uitgezonden medewerkers;
- vastgoed;
- EU-afdrachten.

Belangrijkste oordelen over 2014:

- oordeel beleidsinformatie: de onderzochte beleidsinformatie is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften;
- oordeel bedrijfsvoering: 2 onvolkomenheden;
- oordeel rechtmatigheid financiële informatie: geen fouten in de financiële informatie die de tolerantiegrens overschrijden.

Reactie minister

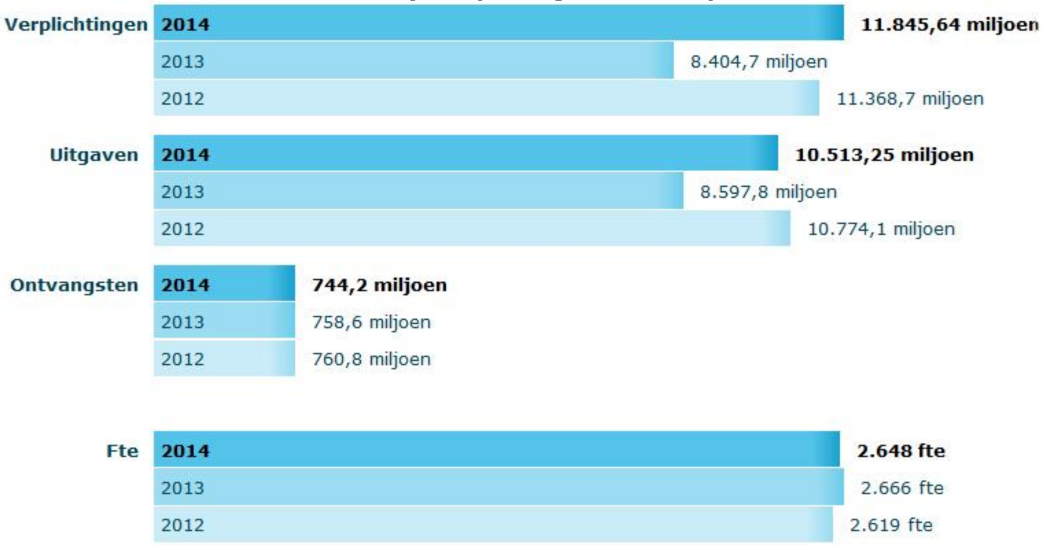
Na het versturen van ons conceptrapport zijn in overleg met het ministerie nog enkele feitelijke verbeteringen of verduidelijkingen door ons aangebracht. Deze zijn verwerkt in de passages over de regionalisering, het digitaal aanvragen van visa en vergoedingen voor uitgezonden medewerkers op posten.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

2 Kengetallen en ontwikkelingen BZ

2.1 Kengetallen

In onderstaand overzicht schetsen we het departement in cijfers. Wat zijn de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten en het aantal fte in 2014, in vergelijking tot 2013 en 2012?
De grootste uitgave van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) betreft de afdrachten aan de Europese Unie (EU): in 2014 9.256 miljoen euro.
2013 was het jaar waarin de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) werd afgesplitst, waardoor de uitgaven en verplichtingen in de begroting van het Ministerie van BZ in dat jaar daalden. De uitgaven en verplichtingen zijn in 2014 weer gestegen. Bij de stijging van de uitgaven en verplichtingen in 2014 speelt de bruto naheffing op de afdrachten aan de EU van 1.103 miljoen euro (in combinatie met een teruggave netto 642,7 miljoen euro) een rol. Daarnaast stegen de verplichtingen in 2014 door de bijdrage van 1.458 miljoen euro aan het Europees Ontwikkelingsfonds. Deze bijdrage is in 2014 vastgesteld voor de periode 2014-2020.
Het aantal fte op het Ministerie van BZ is in 2014 licht gedaald ten opzichte van 2013, het jaar waarin het Directoraat-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB) is overgegaan van het Ministerie van Economische Zaken naar het Ministerie van BZ.

Ministerie van BZ in cijfers (bedragen in euro's)



2.2 Ontwikkelingen

Crises en modernisering van de diplomatie vragen veel van de organisatie

De oorlogen in Irak, Syrië en Zuid-Sudan, de ramp met de MH17 en de uitbraak van ebola in West-Afrika: het werk van het Ministerie van BZ stond in 2014 voor een groot deel in het teken van crises. Daarnaast voert het ministerie het verandertraject Modernisering Diplomatie door. In dit verandertraject gaan de bezuinigingstrajecten binnen het Rijk en de hervorming van de diplomatie hand in hand. Intussen gaat het werk gewoon door. Dit vraagt - in combinatie met de vele crises - een grote inzet van de mensen in de organisatie.

Regionalisering zet door

In 2010 is het project Regionalisering gestart. Dit houdt in dat werkzaamheden op het terrein van de financiële administratie en consulaire zaken per regio worden geconcentreerd in zogenaamde Regionale Service Organisaties (RSO's). Het aantal RSO's gaat medio 2015 terug van 8 naar 7. De RSO's Zuid en Midden-Amerika en Noord-Amerika gaan samen en vormen de RSO Westelijk Halfrond, voorlopig voor de duur van twee jaar.
Wij vroegen de afgelopen twee jaar aandacht voor de aansturing van de RSO's. Wij signaleerden een constructie waarbij de ambassadeurs fungeerden als opdrachtgever én als opdrachtnemer van de RSO's. Dit is met ingang van 2015 opgelost. De aansturing van de RSO's is belegd bij de functioneel verantwoordelijke directies van het ministerie en de Regioraad is omgevormd tot een klantenraad. De door de RSO's te

leveren diensten zijn vastgelegd in een producten- en dienstencatalogus. De goede ontwikkelingen in de interne beheersing op de RSO's (en de posten) zetten door.

Het Ministerie van BZ gaat in 2015 een digitale wereldkaart van het postennet opstellen. Deze wereldkaart bevat managementinformatie over posten, om te beginnen consulaire zaken zoals het aantal afgegeven paspoorten en visa. Dat geeft het departement de mogelijkheid om posten onderling te vergelijken. Op termijn zal het ministerie ook andere informatie verwerken in deze kaart, zoals budgetten en werkterreinen.

Naheffing op EU-afdrachten

Het grootste deel van de uitgaven van het Ministerie van BZ bestaat uit de afdrachten aan de Europese Unie. In 2014 was dit 9,256 miljard euro, terwijl 7,645 miljard euro begroot was. Dit heeft twee oorzaken:

- ten eerste is de afdracht aan de EU hoger doordat de Nederlandse korting voor 2014 pas in 2015 zal worden gerealiseerd;
- ten tweede zorgde de herziening van het Bruto Nationale Inkomen voor een herberekening van de EU-afdrachten.

Voor Nederland betekende dit in 2014 een bruto naheffing van 1,103 miljard euro. Door een teruggave bedroeg de netto naheffing 642,7 miljoen euro. De teruggave zal worden verrekend met de Nederlandse bijdrage voor 2015.
Lees meer over de reikwijdte van onze rechtmatigheidsverklaring over de EU-afdrachten.

3 Beleidsresultaten Ministerie van Buitenlandse Zaken

Leeswijzer
Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de beleidsresultaten. We geven een oordeel over: de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag.

Meer informatie over ons verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek bij ‘Over dit onderzoek’.

3.1 Oordeel totstandkoming beleidsinformatie

De onderzochte onderdelen van de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn deugdelijk tot stand gekomen en voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

4 Bedrijfsvoering Ministerie van Buitenlandse Zaken

Leeswijzer

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering.
We gaan in op:

- de bezuinigingen;
- het verandertraject Modernisering Diplomatie;
- de ICT-agenda;
- de vastgoedportefeuille;
- de vergoedingen aan uitgezonden medewerkers op posten.

We geven een oordeel over:

- de bedrijfsvoering;
- de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag.

Meer informatie over ons verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek bij 'Over dit onderzoek'.

4.1 Bezuinigingen doorvertaald in budgetten

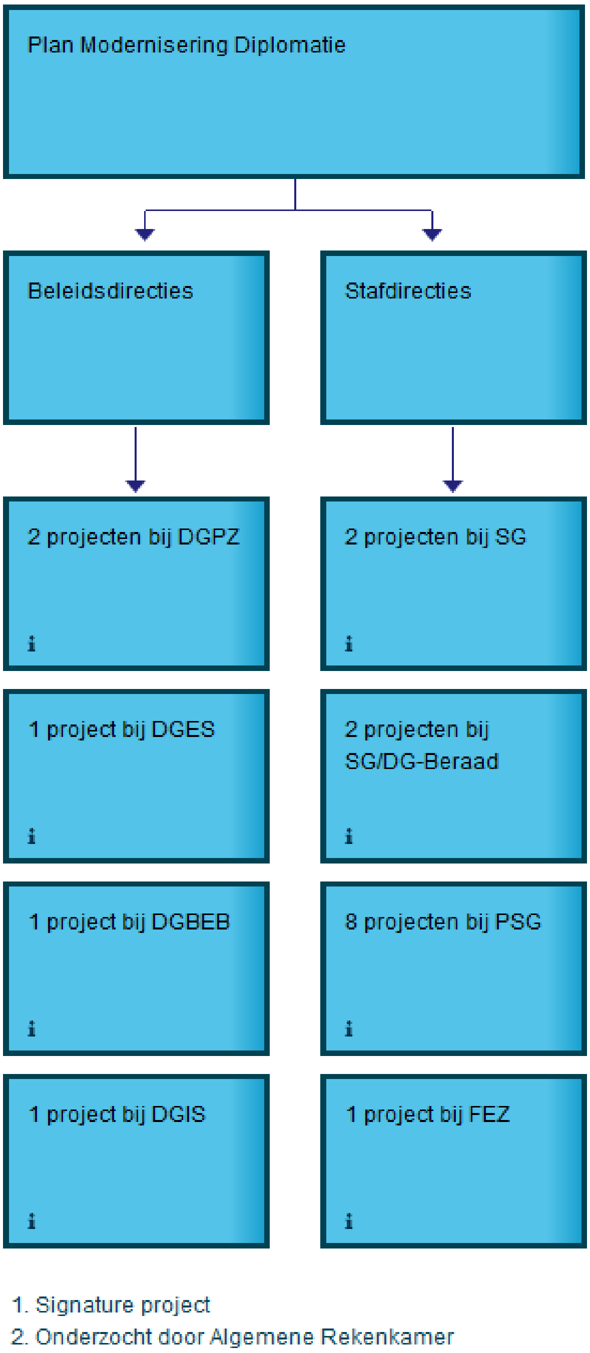
Het verandertraject Modernisering Diplomatie moet vanaf 2018 structureel 80 miljoen euro minder uitgaven opleveren. Deze bezuinigingen heeft het Ministerie van BZ meerjarig doorvertaald naar de budgetten van de directies en ambassades. De directies en ambassades hebben dus minder te besteden en weten waar zij de komende jaren aan toe zijn. Hoe zij de bezuinigingen invullen, bepalen de directies en ambassades vervolgens zelf. Dat 'hoe' is nog niet altijd volledig ingevuld. De plannen worden door het ministerie beoordeeld op redelijkheid, om vast te stellen of het realistisch is te verwachten dat de voorgestelde maatregelen ook daadwerkelijk en tijdig de te bezuinigen bedragen opleveren.

4.2 Trajecten Modernisering Diplomatie verlopen beheerst

Het verandertraject Modernisering Diplomatie raakt nagenoeg alle onderdelen van de organisatie en de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZ. In het verandertraject zijn zowel hervormingen en bezuinigingen als nieuwe initiatieven bijeengebracht. Wij hebben 6 trajecten of onderdelen daaruit nader bekeken en zien dat deze beheerst verlopen. Soms betekent dat dat de planning is aangepast.

Onderstaand geven wij een overzicht van de 17 trajecten en wie daarvoor binnen het ministerie verantwoordelijk is. Elk van deze trajecten loopt vervolgens weer uiteen in verschillende deelprojecten. Omdat het verandertraject zo veelomvattend is, heeft het ministerie 5 ‘signature projects’ aangewezen.

Figuur — Trajecten Modernisering Diplomatie



2 projecten bij DGPZ (Beleidsdirectie)	1. Posten zijn moderne, slagvaardige en flexibele samenwerkingspartners (1) 3. Excellente landen- en regiokennis in dienst van het Rijk
1 project bij DGES (Beleidsdirectie)	6. Excellente consulaire dienstverlening, gewaardeerd door klanten 1(AR) (2)
1 project bij DGBEB (Beleidsdirectie)	7. Economische dienstverlening meetbaar beter, gewaardeerd door klanten (1)
1 project bij bij DGIS (Beleidsdirectie)	15. Minder beleids- en beheerslast en controletoren hervormd (AR) (2)
2 projecten bij SG (Stafdirectie)	4. Strategische kennis en Visie 10. versterking programma-uitvoering door stroomlijnen beleid en uitvoering 1 (AR)(2)
2 projecten bij SG/DG-Beraad (Stafdirectie)	2. (Beleids)directies zijn plat, flexibel, gefocust en samenwerkingsgericht 9. Buitenlandse zaken staat middenin de samenleving
8 projecten bij PSG (Stafdirectie)	5. Hernieuwd personeelsbeleid 1 (AR) 2 8. Buitenlandse Zaken is spil in het internationaal optreden van het Rijk 11. Kernkwaliteiten centraal in onze organisatiecultuur/HNW 12. Buitenlandse zaken volledig digitaal (i-diplomatie) 1(AR) 2 13. Bestuursondersteuning kleiner en slagvaardiger 14. Bedrijfsvoering faciliteert en ontzorgt 15. Minder beleids- en beheerslast en controletoren hervormd (AR)2 16. Vastgoed buitenland functioneel en sober (AR) (2)
1 project bij FEZ (Stafdirectie)	17. Lopende en komende bezuinigingen doorgevoerd

Enkele trajecten uit het overzicht (aangeduid met AR) hebben wij (op onderdelen) nader hebben bekeken. Wij hebben gekozen voor 5 trajecten waar we in eerdere onderzoeken aandacht aan hebben besteed en 1 traject dat de burger direct raakt (namelijk *Excellente consulaire dienstverlening*). Bij 5 trajecten is de planning op onderdelen aangepast.

- In het traject *Excellente consulaire dienstverlening* is het automatiseringssysteem voor het digitaal aanvragen en betalen van visa en op termijn ook paspoorten, nog niet opgeleverd.
- In het traject *Digitalisering* is het tempo voor digitale archivering te ambitieus gebleken.
- In het traject H*ernieuwd Personeelsbeleid z*ijn belangrijke stappen gezet. De planning voor een departementsbrede invoering van strategische personeelsplanning is bijgesteld.
- het traject S*troomlijnen beleid en uitvoering (*gericht op een verbetering van de beleidscyclus) is trager op gang gekomen. De reikwijdte is verschoven naar een breder doel, namelijk verdere professionalisering van de beleidscyclus bij het ministerie. De optimale

inrichting van beleid en uitvoering en een efficiënte inzet van mensen en middelen maken daar deel van uit. De bedoeling is om voor de zomer 2015 voorstellen te doen voor verbetering van de beleidscyclus en voor de contouren van een uitvoeringseenheid.
- in het traject *Vastgoed buitenland functioneel en sober* ontbreekt het nog aan een strategische visie op de sturing van de vastgoedportefeuille.

Reactie van de minister

De minister benadrukt in zijn reactie dat het verandertraject Modernisering Diplomatie, met 17 eindresultaten en meer dan 40 deelprojecten, alle delen van het ministerie en het postennetwerk raakt en bovendien verbindingen legt naar andere departementen en organisaties in de samenleving. Naast hervormingsgericht bezuinigen en reorganiseren ziet de minister de winst met name in vernieuwende projecten, zoals het professionaliseren van werkprocessen, waarbij samenwerken, resultaten boeken en verantwoordelijkheid nemen centraal staan. De kenmerken van de flexibele netwerkorganisatie, die het ministerie wil zijn, worden volgens de minister 1,5 jaar na de start langzaamaan ingebed en zichtbaar. Een aantal projecten kan worden afgerond, waarmee de organisatie vervolgens aan de slag kan. Andere projecten, die door systeemverandering voorwaarden scheppend zijn voor betere kwaliteit en dienstverlening, vragen meer tijd.
In dit verband gaat de minister in op 2 trajecten die wij nader hebben bekeken.

- In het traject Stroomlijnen beleid en uitvoering wordt vanuit een 'bottom-up' benadering gewerkt aan het identificeren van mogelijke verbeteringen en het vormgeven van de relatie tussen beleid en uitvoering. In de zomer 2015 worden naar verwachting de eerste voorstellen voor verbeteringen van de beleidscyclus gepresenteerd en de contouren voor de nadere inrichting van beleid en uitvoering bij het ministerie. In de zomer van 2016 zal het project worden afgerond en zal de verdere implementatie in de lijn worden belegd.
- Wat betreft het traject Excellente consulaire dienstverlening betreurt de minister dat de grote voortgang bij de uitvoering van dit programma grotendeels buiten beschouwing is gelaten en slechts is vermeld dat het geautomatiseerde systeem voor visumaanvragen nog niet is opgeleverd. De minister is zich ervan bewust dat het onderzoek van de Algemene Rekenkamer een uitzonderingsrapportage betreft, maar vindt toch dat geen compleet en evenwichtig beeld van de werkelijke situatie op dit gebied wordt geschetst.

Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer
De minister geeft aan dat het oordeel van de Algemene Rekenkamer altijd een uitzonderingsrapportage is. We menen binnen dat kader een evenwichtig beeld ten behoeve van de parlementaire controle te hebben geschetst.

4.3 Drukke ICT-agenda vraagt om sterke invulling IT-governance

Digitalisering is één van de trajecten in modernisering diplomatie. In dit traject zijn ook verschillende lopende automatiseringsprojecten ondergebracht. Het gaat hierbij om het verbeteren van bestaande processen, bijvoorbeeld bij het inrichten van een 24 uur per dag beschikbare centrale helpdesk voor consulaire dienstverlening. Maar het gaat ook om nieuwe processen, zoals het ontwikkelen van een applicatie om Nederlanders in het buitenland te informeren.
In het rapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie ICT wordt gewezen op de risico's die zich voordoen bij ICT-projecten van het Rijk. Deze risico's manifesteren zich ook bij het Ministerie van BZ. Wij geven vier voorbeelden waar verschillende problemen spelen. De drukke ICT-agenda van het ministerie vraagt om een sterke invulling van de IT-governance, zie ons rijksbreed onderzoek naar ICT-beheer.

Digitalisering archief loopt achter
Als eerste voorbeeld de digitalisering van het papieren archief met het systeem Sophia. De volledige omschakeling naar een digitaal archief in 2014 bleek te ambitieus. Sophia wordt namelijk nog niet altijd gebruikt, deels om technische redenen en deels omdat nog niet alle medewerkers voldoende vertrouwd zijn met het gebruik van Sophia. Zo bestaat het risico dat het digitale archief vervuild raakt, papieren schaduwdossiers ontstaan, en dat documenten niet meer terug te vinden zijn. Juist bij een ministerie als BZ met veel personele wisselingen geeft dat grote risico's. Wij merken de digitale archivering aan als onvolkomenheid.

Bewaken gevoelige informatie behoeft cultuuromslag
Als tweede voorbeeld de vertrouwelijkheid en privacy gevoeligheid van informatie. Medewerkers van het Ministerie van BZ moeten 24 uur per dag en 7 dagen per week internationaal met elkaar kunnen communiceren. Daarvoor is in 2014 de digitale samenwerkingsruimte 247 Plaza verder uitgerold, het voorportaal voor archivering in Sophia. Alle medewerkers moeten hier al mee werken en dat levert risico's op voor het borgen van de vertrouwelijkheid en privacy gevoeligheid van

informatie. Medewerkers moeten zich bij het delen van vertrouwelijke informatie en het archiveren van documenten er goed van bewust zijn wie mee kunnen kijken. Dit vergt een cultuuromslag.
Zie hiervoor ook de onvolkomenheid 'regie op' informatiebeveiliging.

Digitaal aanvragen van visa nog niet gerealiseerd
Een derde voorbeeld is de ontwikkeling van het internetportaal voor het digitaal aanvragen van visa. Hier speelt het gebrek aan eigen ICT-expertise en de afhankelijkheid van externen een rol. Een externe leverancier is in 2013 begonnen met de bouw van het internetportaal, maar dat heeft in 2014 onvoldoende resultaat opgeleverd. Het ministerie heeft daarom het contract met de leverancier beëindigd. Hier spelen twee punten waar ook de Parlementaire Onderzoekscommissie ICT rijksbreed op heeft gewezen, namelijk gebrek aan ICT-kennis en professioneel opdrachtgeverschap. Dat maakt ministeries afhankelijk van externen (bij het ontwerpen, maar ook later, bij het onderhouden en updaten van systemen).

Managementinformatiesysteem voor besluiten over vastgoed na jaren beschikbaar
Als vierde voorbeeld het vastgoedinformatiesysteem. In reactie op ons verantwoordingsonderzoek over 2012 kondigde het Ministerie van BZ aan dat managementinformatie over vastgoed voortaan zou worden verzameld in en opgeleverd door het vastgoedsysteem (REMIS). Het ontwikkelde systeem is een database en bleek onvoldoende in staat om managementinformatie te leveren. Inmiddels heeft het ministerie rondom de database toepassingen gebouwd, zoals een dashboard en geavanceerde managementtools. Ook hier blijkt het belang van een goede IT-governance, zodat bij het ontwikkelen van een systeem de juiste beslissingen worden genomen. Het systeem bevat nog altijd niet alle informatie die nodig is voor strategische sturing op de vastgoedportefeuille.

Reactie van de minister
De minister van BZ vestigt er in ook zijn reactie nog aandacht op dat het ministerie, bij het digitaal aanvragen van visa vanuit een oogpunt van professioneel opdrachtgeverschap en adequate IT governance, in 2014 het contract met de betrokken leverancier heeft opgezegd vanwege onvoldoende vertrouwen in een oplevering conform de gestelde eisen. Dit is in lijn met een van de aanbevelingen van de Parlementaire Onderzoekscommissie ICT-projecten bij de overheid.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer
We willen tot slot opmerken dat evaluatie van het eigen opdrachtgeverschap 'aan de voorkant' in relatie tot de latere noodzakelijke beëindiging van het contract aanvullende informatie op kan leveren ten behoeve van opdrachtgeverschap in de toekomst.

4.4 Weinig strategische sturing op de vastgoedportefeuille

Het Ministerie van BZ heeft een grote vastgoedportefeuille van ongeveer 1100 panden in het buitenland. Vastgoed is voor het Rijk een middel om de uitvoering van beleid mogelijk te maken. Het is dus ondersteunend aan beleid. Vanwege plannen als Modernisering Diplomatie en andere manieren van werken moet het ministerie de komende jaren panden in het buitenland afstoten, verbouwen of vervangen. Aan het afstoten en vervangen van panden (het vastgoedbeheer) ligt nog geen strategische visie ten grondslag. Voor het maken van een strategische visie en besluiten over vastgoedtransacties is beter inzicht nodig in de structurele kosten van de vastgoedportefeuille.

Weinig strategische sturing op de vastgoedportefeuille
Het Ministerie van BZ is zich bewust van een discrepantie tussen de bestaande en de gewenste buitenlandse vastgoedpositie. Maar het ministerie heeft nog geen strategische visie op het vastgoedbeheer. Hierdoor kan het ministerie niet proactief sturen op zijn vastgoedportefeuille, bijvoorbeeld door het vergelijken en analyseren van kostensoorten per land of locatie. Het Ministerie van BZ stuurt nu vooral op evidente uitschieters en reactief bij situaties als aflopende huren, ambassadeurswisselingen, het openen of sluiten van posten of grootschalige investeringen, bijvoorbeeld voor groot onderhoud. Eenmalige en structurele zaken worden nog onvoldoende in beeld gebracht. Hierdoor ontstaat het risico dat niet de juiste prioriteiten worden gesteld en dat op deze wijze niet de meest optimale beslissing wordt genomen. Een strategische visie op het vastgoedbeheer zal een leidraad zijn voor de door het ministerie te doorlopen transitie van de vastgoedportefeuille. In een strategische visie dient aandacht te zijn voor de planning van de transitie en de hiermee structureel benodigde financiële middelen (zo mogelijk met gebruikmaking van het vastgoedfonds) en personele capaciteit.

De voor de vastgoedadministratie gebruikte systemen functioneren in technische zin, maar bevatten nog onvoldoende informatie om het ministerie goed te ondersteunen bij (strategische) besluitvorming over de vastgoedportefeuille. Zo moeten bijvoorbeeld alle incidentele en structurele kosten van het vastgoed helder zijn.
Het ministerie is inmiddels wel begonnen met de transitie van reactief sturen naar strategisch sturen op de hele vastgoedportefeuille. Het ministerie heeft extra menskracht ingezet om de vastgoedsystemen verder te ontwikkelen en te vullen. Zo wil het ministerie gefaseerd taxaties laten uitvoeren om de actuele marktwaarde van alle panden in beeld te krijgen en wordt informatie uit bouwtekeningen toegevoegd. Het ministerie verwacht eind 2015 voldoende managementinformatie beschikbaar te hebben om strategisch te kunnen sturen op zijn vastgoed.

Onvoldoende inzicht in structurele kosten vastgoed
Voor 2015 en latere jaren moet het Ministerie van BZ structureel 20 miljoen euro per jaar bezuinigen op huisvesting. Het ministerie heeft in 2014 weliswaar minder uitgegeven (bijvoorbeeld door 7 miljoen euro minder te investeren in onderhoud). Maar voor structurele en houdbare bezuinigingen is het juist nodig om de structurele kosten van de vastgoedportefeuille en daarmee de kosten voor huisvesting omlaag te brengen. Een investering kan ook leiden tot lagere structurele kosten (bijvoorbeeld energie en exploitatie).

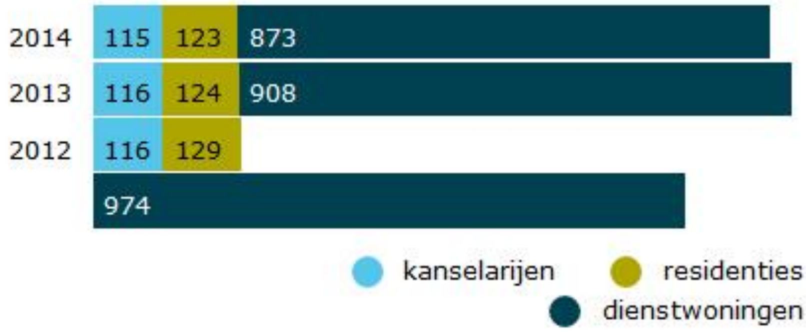
Het ministerie heeft onvoldoende inzicht in alle kosten van het vastgoed. Zo zijn de kosten niet precies uit te splitsen naar bijvoorbeeld beveiliging, huur, groot en klein onderhoud, apparaatskosten, e.d. Zo'n uitsplitsing per kostensoort zorgt ervoor dat locaties en panden onderling vergeleken kunnen worden en kan daarmee besluitvorming over locaties en panden faciliteren. Het ministerie heeft ook beperkt inzicht in de boekwaarde en de afschrijvingen. Deze waarde kan worden afgezet tegen marktwaarde ten behoeve van besluitvorming. Het beperkte inzicht in boekwaardes en afschrijvingen hangt samen met het feit dat in het kasstelsel van het ministerie de jaarlijkse uitgaven leidend zijn.

Om inzicht te krijgen in de werkelijke kosten voor vastgoed en huisvesting is het van belang om een specifieke financiële administratie in te richten. Hierbij kan het het Ministerie van BZ behulpzaam zijn om ervaringen uit te wisselen met andere overheidsorganisaties voor vastgoed, zoals het Rijksvastgoedbedrijf en de Nationale politie. Later in 2015 publiceren wij twee rapporten over het Rijksvastgoedbedrijf en het vastgoed bij de Nationale politie.

Vastgoedportefeuille neemt af

Het Ministerie van BZ heeft een grote vastgoedportefeuille in het buitenland: met kanselarijen, residenties en dienstwoningen in eigendom en huur. Inmiddels werkt er minder personeel in het buitenland. Dat komt door plannen als Modernisering Diplomatie, maar ook door andere manieren van werken. Denk aan de digitalisering van dienstverlening en de invoering van Het Nieuwe Werken. Daarom moet het ministerie panden in het buitenland afstoten, verbouwen of vervangen. In onderstaande figuur is te zien dat de omvang van de portefeuille daalt. Dat geldt vooral voor het aantal dienstwoningen.

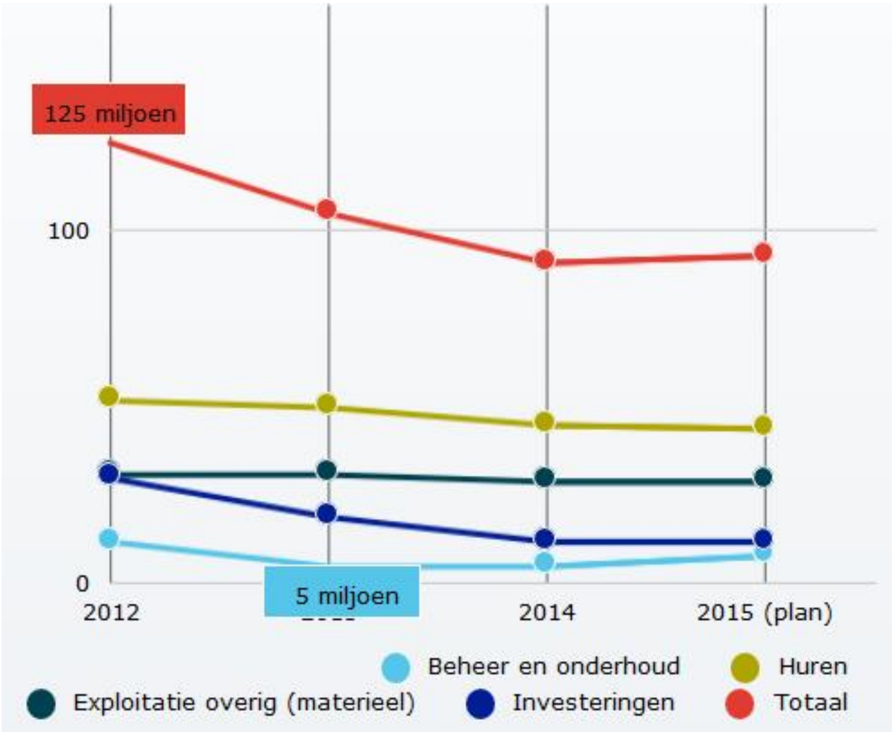
Vastgoedportefeuille Ministerie van BZ (aantallen panden per jaar)



Ook de uitgaven voor vastgoed dalen in 2014

Het ministerie heeft een deel van het buitenlandse vastgoed in bezit en een deel wordt gehuurd. Eind 2014 was 50% van de residenties en 35% van de kanselarijen eigendom, de rest werd gehuurd. In 2014 is in totaal 14 miljoen euro minder uitgegeven, vooral door minder huuruitgaven (5 miljoen euro) en minder investeringen in bijvoorbeeld verbouwingen (7 miljoen euro). Zie onderstaande figuur.

Uitgaven huisvesting Ministerie van BZ (miljoenen euro's per jaar)



Huisvestingfonds is alleen bedoeld voor investeringen in vastgoed

Naast regulier budget voor investeringen heeft het ministerie sinds 2013 een huisvestingfonds voor het financieren van investeringen in vastgoed. Dit fonds wordt gevuld door opbrengsten uit verkoop van vastgoed. Het Ministerie van BZ heeft met het Ministerie van Financiën afgesproken dat opbrengsten uit deze verkoop ook in latere jaren gebruikt kunnen worden voor investeringen in vastgoed. Dit betreft investeringen in nieuwe panden of aanvullende investeringen die het reguliere investeringsbudget (zie figuur hierboven) te boven gaan. In 2014 heeft het Ministerie van BZ 10,7 miljoen euro gestort in het fonds, waardoor per 1 januari 2015 ruim 25 miljoen euro beschikbaar is voor eenmalige vastgoedinvesteringen.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

- Wij bevelen de minister van BZ aan:
- om een strategische visie op het vastgoed te ontwikkelen gebaseerd op een adequate vastgoedadministratie, waarmee gestuurd kan worden op de kosten van de vastgoedportefeuille en de daarmee samenhangende structurele bezuinigingen;
- om ervaringen uit te wisselen met het Rijksvastgoedbedrijf over strategisch sturen op een grote en diverse vastgoedportefeuille en over de in te richten financiële administratie.

Reactie van de minister

De minister van BZ neemt onze aanbevelingen over. Hij licht toe dat de strategische sturing op de vastgoedportefeuille en het inzicht in de structurele kosten van het vastgoed de aandacht van het ministerie hebben. Er zijn informatieprojecten gestart om te komen tot adequate sturingsinformatie en werkprocessen worden aangepast om de vergaring en de kwaliteit van de vastgoedinformatie te borgen. Wat betreft het financieel sturen op vastgoed binnen een kasverplichtingenstelsel ligt er volgens de minister nog een uitdaging voor het ministerie. Bij het vinden van goede en werkbare oplossingen wordt aansluiting gezocht bij met name het Rijksvastgoedbedrijf.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.5 Verschillen mogelijk in vergoedingen uitgezonden medewerkers op posten

Sinds 2010 geldt voor alle uitgezonden medewerkers op de posten eenzelfde vergoedingenstelsel. Dit stelsel maakt beperkte verschillen tussen vergoedingen die naar posten uitgezonden medewerkers ontvangen mogelijk. Ook individuele afspraken met medewerkers kunnen tot verschillen leiden. Deze afspraken moeten worden gemeld. In 2014 zijn geen meldingen gekomen.

Eén vergoedingenstelsel op de posten

Nederland heeft een uitgebreid diplomatiek postennetwerk. Op deze posten werken zowel uitgezonden medewerkers als lokaal personeel. De uitgezonden medewerkers zijn afkomstig van het Ministerie van BZ en van andere ministeries (de attachés). Ongeveer 1 op de 4 uitgezonden medewerkers is een attaché. De uitgezonden medewerkers ontvangen vergoedingen voor het wonen en werken in het buitenland.
De Rijksoverheid heeft 4 vergoedingenstelsels voor naar het buitenland uitgezonden medewerkers: van BZ, van Defensie, van Binnenlandse

Zaken en Koninkrijksrelaties en van de rechterlijke macht. In 2010 hebben de ministeries afgesproken dat voor uitgezonden medewerkers die werken op de posten (ambassades, consulaten, permanente vertegenwoordigingen en RSO's) het vergoedingenstelsel van BZ geldt: het Dienst Buitenlandse Zaken Voorzieningenstelsel 2007 (DBZV 2007). Dit betekent dat alle naar posten uitgezonden medewerkers op enkele uitzonderingen na dezelfde vergoedingen ontvangen.

Uitzonderingen in de regeling
Medewerkers van het Ministerie van BZ die terugkeren in Nederland komen 6 jaar lang in aanmerking voor een tegemoetkoming in hun woonlasten in Nederland en voor vergoeding van internationaal onderwijs voor hun kinderen. De andere ministeries hebben bepaald dat hun attachés bij terugkeer in Nederland 90 dagen een tegemoetkoming in de woonlasten krijgen. De tegemoetkoming voor internationaal onderwijs is voor attachés beperkt tot maximaal 2 jaar en alleen als het kind binnen die 2 jaar examen moet doen in het middelbaar onderwijs.
Door deze uitzonderingen bij andere ministeries is dit stelsel wat gunstiger voor medewerkers van het Ministerie van BZ dan voor attachés. Bij het Ministerie van BZ is uitzending om de 4 jaar de reguliere gang van zaken. Bij andere ministeries is het uitzonderlijker om vaker uitgezonden te worden.

Ook individuele afspraken kunnen tot verschillen leiden
Met uitgezonden medewerkers op de posten kunnen in bijzondere gevallen afspraken worden gemaakt die afwijken van het DBZV 2007. In 2010 is afgesproken dat andere ministeries daar alleen toe besluiten in uitzonderlijke gevallen met instemming van het Ministerie van BZ. Het ministerie wordt daarin geadviseerd door 3W, de shared service organisatie voor internationale functies bij de Rijksoverheid. In 2014 hebben de ministeries geen individuele afspraken gemeld bij 3W.

4.6 Oordeel bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoen in 2014 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

4.6.1 Onvolkomenheid: Verbeteracties regie op informatiebeveiliging in gang gezet maar nog niet effectief

We hebben in 2014 knelpunten gesignaleerd bij de informatiebeveiliging en de regie op informatiebeveiliging. De transitie waar het Ministerie van BZ zich in 2014 in bevond en het gebrek aan kennis van kaders voor (de regie op) informatiebeveiliging bij de budgethouders liggen hieraan ten grondslag. Het ministerie moet het proces van informatiebeveiliging en het beveiligingsbewustzijn verbeteren. In het daadwerkelijk realiseren van een bestendige en veilige informatieverwerking speelt namelijk elke medewerker een rol. Het ministerie heeft inmiddels maatregelen getroffen, maar nog niet alle acties hebben eind 2014 effect gesorteerd. Een effectieve verbetering van de informatiebeveiliging vergt een langere adem.

Informatiebeveiliging steeds belangrijker
Het beheersen van informatiebeveiliging wordt steeds belangrijker. Ook het Ministerie van BZ gaat steeds meer digitaal en de IT is grotendeels uitbesteed. Aanvallen van buiten op de infrastructuur van de overheid worden intenser. Het risico neemt toe dat onbevoegden toegang proberen te krijgen tot de gevoelige informatie bij het ministerie. Daarom is het wenselijk dat de departementsleiding het belang van informatiebeveiliging duidelijk uitdraagt en ook toeziet op naleving. Het lijnmanagement moet het goede voorbeeld geven.

Zorg over informatiebeveiliging
Wij signaleren – in navolging van de Auditdienst Rijk (ADR) – dat zich in 2014 verschillende knelpunten in de uitvoering van de informatiebeveiliging en de regie op informatiebeveiliging van het Ministerie van BZ hebben voorgedaan.

- Informatiebeveiliging krijgt door alle veranderingen te weinig prioriteit
  Door het project Modernisering Diplomatie verandert er veel in de organisatie van het ministerie en zijn er veel personele mutaties. Rollen en functies zijn nog niet altijd duidelijk en de voor informatiebeveiliging verantwoordelijke directies werkten in 2014 niet goed samen. Taken bleven liggen, zoals het actualiseren van het integraal beveiligingsbeleid en het proces van de informatiebeveiliging bij de uitbesteding van IT.
- Regie op informatiebeveiliging en Wet bescherming privacy (Wbp) bij uitbestede IT is nog niet op orde
  Er zijn nog steeds knelpunten bij de uitbesteding van IT. Systeemeigenaren bij het ministerie moeten per systeemapplicatie de beveiligingseisen bepalen. Op basis daarvan moeten de externe

leveranciers aantonen dat zij de beveiliging juist hebben ingericht. Het ministerie had hiervoor in 2014 de normenkaders nog niet vastgesteld.

- Afhankelijkheid van extern ingehuurde professionals is groot
  Extern ingehuurde of tijdelijke medewerkers domineerden in 2014 bij functies op het gebied van (de regie op) informatiebeveiliging. Naast de afhankelijkheid van externe IT-leveranciers was het ministerie dus ook afhankelijk van extern beschikbare kennis en vaardigheden op het gebied van (de regie op) informatiebeveiliging.
- Integraal beveiligingsbeleid en risicomanagement zijn niet op orde
  Het integraal beveiligingsbeleid is sinds 2008 niet meer geactualiseerd. Onder andere de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR), de nieuwe versie van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie (VIR-BI), de reorganisatie bij de voor informatiebeveiliging verantwoordelijke directies en de volledige uitbesteding van IT-diensten maken aanpassing in het integraal beveiligingsbeleid noodzakelijk. Ook het risicomanagement voor informatiebeveiliging is niet op orde.

Enkele verbeteringen inmiddels gerealiseerd

Het ministerie heeft nog in 2014 maatregelen genomen om risico's van verstoring van de bedrijfsvoering en inbreuken op (privacy) gevoelige informatie te beperken. Begin 2015 is een eerste concept-verbeterplan voor de BIR opgeleverd. De genomen maatregelen hebben inmiddels geleid tot vermindering van de afhankelijkheid van externe inhuur en verbetering van de samenwerking tussen functionarissen die belast zijn met informatiebeveiliging. Andere maatregelen zoals het verbeteren van het beveiligingsbewustzijn bij alle medewerkers van het ministerie vergen een langere adem.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Wij bevelen de minister van BZ aan:

- om hoge prioriteit te geven aan het actualiseren van het beleid voor informatievoorziening en beveiliging en de daarmee samenhangende overlegstructuren en instructies;
- om lijnmanagement en medewerkers te ondersteunen bij het nemen van hun verantwoordelijkheid op het gebied van informatiebeveiliging.

Reactie van de minister

De minister van BZ meldt dat de afhankelijkheid van externe medewerkers inmiddels verminderd is. De uitvoering van de in het kader van de In Control Verklaring voor de Baseline Informatiebeveiliging Rijk (BIR) geïnitieerde maatregelen wordt in 2015 gecontinueerd. De inzet zal hierbij met name gericht zijn op actualisering van het beleid voor

informatievoorziening en -beveiliging en op het bevorderen van een breed gedragen bewustzijn van ieders verantwoordelijkheid voor informatiebeveiliging.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.6.2 Onvolkomenheid: Digitale archivering blijft achter

Het gebruik van het digitale archiveringssysteem Sophia blijft over het geheel genomen nog onder de maat. De kwaliteit van de dossiers is in 2014 verminderd. Inmiddels zijn maatregelen ter verbetering in gang gezet.

Tekortkomingen in archieven verdubbeld
Vergeleken met 2013 verdubbelde in 2014 het aantal gevallen waarin sprake was van tekortkomingen of ontbrekende stukken in het digitale archiveringssysteem Sophia. De Auditdienst Rijk (ADR) constateerde dat de dossiervorming bij het Ministerie van BZ is verslechterd ten opzichte van de situatie voor de invoering van Sophia. Sommige budgethouders en Regionale Service Organisaties (RSO's) gebruiken Sophia nog onvoldoende. Bij posten speelt soms de trage satellietverbinding hier een rol in.
Daarnaast constateren we dat het ministerie de kwaliteit van het digitale archief nog niet kan meten. Het huidige kwaliteitssysteem kan wel informatie over het aantal afgelegde stukken opleveren, maar niet over de kwaliteit en volledigheid van dossiers. Hiervoor moet een nieuw kwaliteitssysteem ontwikkeld worden. Het ministerie is inmiddels bezig met de ontwikkeling van normen waaraan de informatie in Sophia moet voldoen.

Goede digitale archivering is institutioneel geheugen
Een goede dossiervorming is van groot belang voor het Ministerie van BZ. Het loopbaansysteem van het ministerie met veel overplaatsingen maakt (digitale) dossiers belangrijk als institutioneel geheugen. In 2012 is het ministerie in het kader van de Compacte Rijksdienst begonnen met de omschakeling van de papieren dossiers naar digitale dossiers. De voor de papieren dossiers verantwoordelijke archiefmedewerkers verdwijnen bij het ministerie. Daarom zijn discipline van alle medewerkers bij de digitale dossiers en voldoende tijd om te archiveren cruciaal.

Wat gaat mis als archieven niet volledig zijn
Als archiefstukken onjuist of onvolledig worden opgeborgen loopt het ministerie risico's in alle fasen van het primaire proces. Als stukken in dossiers ontbreken kan dat ertoe leiden dat onjuiste beslissingen worden

genomen, dat bewindspersonen niet goed worden geïnformeerd, dat Kamervragen niet goed kunnen worden beantwoord, dat activiteiten op het terrein van ontwikkelingssamenwerking niet goed worden beheerd of dat evaluatieonderzoeken niet goed kunnen worden uitgevoerd.

Maatregelen in gang, maar cultuuromslag vergt tijd en betrokkenheid management

In 2014 heeft het ministerie een Roadmap opgesteld om de problemen rond het digitaal archief te adresseren. Een deel van de acties en maatregelen in de Roadmap is inmiddels gerealiseerd. Zo zijn:

- een Handboek Archivering en een substitutieverklaring opgesteld;
- campagnes gestart bij alle directies en de grote ambassades, gericht op een hoger bewustzijn en betere discipline;
- taskforces uitgestuurd om de digitale archieven op posten op orde te brengen.

  Maar er moet in 2015 nog veel werk worden verzet. Het kwaliteitssysteem moet verder ontwikkeld worden, zodat hier ook kwalitatieve informatie aan ontleend kan worden. Bewustwording en discipline bij het digitaal archiveren vragen een cultuuromslag van de medewerkers en dat kost tijd. Een actieve betrokkenheid van het management is hierbij essentieel. Het archiveren zelf kost immers ook tijd.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Wij bevelen de minister van BZ aan om prioriteit te geven aan de ontwikkeling van het kwaliteitssysteem voor het digitale archief en om budgethouders en RSO's regelmatig de volledigheid en inzichtelijkheid van de dossiers te laten toetsen en hierover te laten rapporteren.

Reactie van de minister

De minister van BZ merkt op dat de reeds geïmplementeerde onderdelen van de digitalisering het ministerie steeds meer de mogelijkheid bieden om als één netwerkorganisatie te functioneren.
Tegelijkertijd onderkent hij dat er op dit gebied ook nog fricties bestaan. Hij wijst er op dat de problemen omtrent het digitaal archiveren in 2014 doelgericht zijn aangepakt, wat onder meer heeft geleid tot de formele vervanging van de papieren door digitale archieven, een reorganisatie van de archieffunctie, het naar Nederland overbrengen van de papieren archieven van de posten en de opzet van een systeem voor kwaliteitsbewaking.

De minister meldt dat deze inzet in 2015 wordt voortgezet, onder andere in de vorm van een bewustwordingscampagne om kennis en discipline omtrent (digitale) archivering te versterken en door middel van de verdere ontwikkeling van het kwaliteitssysteem. De directeuren-generaal worden periodiek geïnformeerd over de staat van de archieven van de onder hun verantwoordelijkheid vallende directies en posten.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.7 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

4.8 Historisch verloop onvolkomenheden BZ

Verloop onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

	2012	2013	2014
Regie op informatiebeveiliging			onvolkomenheid →
Archief- en dossierbeheer	opgelost →		onvolkomenheid →

4.9 Onvolkomenheden in relatie tot beheerdomeinen BZ

Wij onderscheiden relevante en kritische beheerdomeinen in de bedrijfsvoering van ministeries. Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn dat er 83. In 2 daarvan (2,4 %) hebben wij in 2014 onvolkomenheden geconstateerd. 1 van die onvolkomenheden heeft betrekking op kritische beheerdomeinen.
Op het overzicht bedrijfsvoering (pdf) is te zien wat de relevante en kritische beheerdomeinen zijn en waar de onvolkomenheden zitten.

Overzicht bedrijfsvoering 2014

Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)

Kritisch beheer-domein | Relevant beheer-domein

Extra aandacht aan besteed door: **AR** = Algemene Rekenkamer; **AD** = Auditdienst

Onvolkomenheid | ! Ernstige onvolkomenheid

€ Onvolkomenheid heeft gevolgen voor rechtmatigheid en/of deugdelijke weergave

Directoraten-generaal/clusters	Subsidies/rijksbijdragen	Specifieke uitkeringen	(Belasting)heffingen	Uitgaven personeel	Uitgaven materieel	Ontvangsten	Verplichtingen, uitgaven en ontvangsten	Overige (saldi)balans posten	Beheer eigendommen	Administratie/registratie	Managementcontrolsysteem	Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/ICT	(toezicht) relaties / aansturing veld	Totaal aantal relevant	Totaal aantal kritisch
	Opzet en beheer overdrachtsuitgaven en -ontvangsten						Opzet en beheer transactie uitgaven en –ontvangsten		Financiële administratie (registratie)		Materieelbeheer		Interne organisatie		
SG - pSG-kolom															
Bureau Secretaris-generaal/Algemene Leiding (BSG/AL)														1	1
Directie Bedrijfsvoering (DBV)									AR	AR (Digitale archivering)	AR	AR (Informatiebeveiliging)		5	2
Directie Vertalingen (AVT)															
Directie Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit (VCI)												AR		2	
Directie Juridische Zaken (DJZ)														1	
Directie Kabinet en Protocol (DKP)														2	1
Directie Communicatie (COM)															
Directie Financieel Economische Zaken (FEZ)								AR			AR			6	4
Hoofddirectie Personeel en Organisatie (HDPO)				AR										3	2
Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)														1	
Inspectie, Signalering, Begeleiding (ISB)														1	
Shared Service Organisatie 3W									AR	AR				2	
Politieke Zaken (DGPZ)															
Directie Veiligheidsbeleid (DVB)														3	1
Bureau Politieke Zaken (BPZ)															
Directie Multilaterale organisaties en Mensenrechten (DMM)	AR														3
Directie Sub-Sahara Afrika (DAF)															
Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten (DAM)															
Directie Azië en Oceanië (DAO)															
Directie Westelijk Halfrond (DWH)															
Europese Samenwerking (DGES)															
Directie Europa (DEU)														2	
Directie Integratie Europa (DIE)	AR														3
Eenheid Stategische Advisering (ESA)															
Eenheid Internationaal Cultuurbeleid (ICE)														2	
Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV)											AR	AR		8	1
Baten-lasten agentschap															
Centrum voor Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden (CBI)														4	
Posten en RSO's															
Ontwikkelingssamenwerkingsposten														7	
Overige posten en vertegenwoordigingen														5	
Regionale Service Organisaties (RSO's)														6	4
Totaal aantal relevant	6		2	5	6	3	8	6	4	5	8	8		61	
Totaal aantal kritisch	3			2	1		5	4	1		1	5			22

5 Financiële informatie Ministerie van Buitenlandse Zaken

Leeswijzer
Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag.
We gaan in op:

- de EU-naheffing;
- de EU-afdracht;
- de rechtmatigheid van de betaling aan de EU.

We geven een oordeel over:

- de rechtmatigheid van de financiële informatie;
- de deugdelijke weergave van de financiële informatie;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

Meer informatie over ons verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek bij ‘Over dit onderzoek’.

5.1 Herberekening BNI was voorteken van grote EU-naheffing

In het jaarverslag van het Ministerie van BZ vindt verantwoording plaats over de afdrachten van Nederland aan de Europese Unie. Een herziening van de Bruto Nationale Inkomens (BNI) door het CBS leidde in 2014 tot een grote naheffing. De omvang van de naheffing was volgens het kabinet een verrassing en was daarom niet verwerkt in een suppletoire begroting. Dat laatste wekt enige verbazing.

In het jaarverslag van het Ministerie van BZ vindt de verantwoording plaats over de afdrachten van Nederland aan de Europese Unie. Een herziening van de Bruto Nationale Inkomens (BNI) door het CBS leidde in 2014 tot een herberekening van de EU-afdrachten over oude jaren. De werkelijke afdrachten bleken hoger dan de tevoren ingeschatte. Voor Nederland betekende dit een bruto naheffing van 1,103 miljard euro.

Doordat er ook sprake is van een teruggave resteert voor Nederland een netto naheffing van 642,7 miljoen euro.

De omvang van de naheffing was volgens het kabinet een verrassing en daarom niet verwerkt in een suppletoire begroting. Maar het CBS had al op 6 maart 2014 in een persbericht gemeld dat de omvang van het BNI voor het verslagjaar 2010 met 57,7 miljard euro (10%) naar boven was bijgesteld. De oorzaak van de bijstelling lag in een revisie van de methodologie en van de bronnen door het CBS. De bronnenrevisie besloeg met dertien jaar (2001-2013) een relatief lange periode ten opzichte van de door Eurostat aanbevolen vijf jaar in veel andere EU lidstaten. Het CBS gaf in het persbericht aan dat de precieze omvang van de netto naheffing afhankelijk zou zijn van de stijging van het BNI in de andere lidstaten. Dat effect werd op 17 oktober 2014 bekend gemaakt door de Europese Commissie.

Het verbaast ons derhalve dat het kabinet – gezien de omvangrijke bijstelling van het BNI - in de suppletoire begroting geen rekening had gehouden met een mogelijke naheffing. Om dergelijke verrassingen in de toekomst te voorkomen zijn naast de door het kabinet bepleite Europese maatregelen ook maatregelen in Nederland wenselijk. Inmiddels heeft het CBS besloten om meer frequent bronnenrevisies toe te passen.

Een betere verantwoording en controle betekent niet dat naheffingen kunnen worden voorkomen. Nacalculatie is immers inherent aan het gebruik van statistische gegevens. Maar meer aandacht voor de beheers- en controlemaatregelen kan de aandacht voor bijvoorbeeld de berichten van het CBS vergroten en leiden tot een tijdige reservering van middelen voor potentiële naheffingen. Zie ook onze aanbeveling om de afdrachten te verantwoorden in de Nationale verklaring.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Vanwege de gezamenlijke verantwoordelijkheid bevelen wij de minister van BZ aan om in overleg met de minister van Financiën zorg te dragen voor een tijdige reservering van financiële verplichtingen, zodra wijzigingen in statistische gegevens daar aanleiding toe geven.

Reactie van de minister

Voor zijn reactie op deze aanbeveling verwijst de minister van BZ naar de kabinetsreactie op het rapport bij de Nationale verklaring.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

5.2 EU-afdracht is rechtmatig, maar kanttekeningen bij onderliggende beheers- en controlestructuur

De rechtmatigheid van de EU-afdrachten van Nederland in 2014 staat niet ter discussie. Wij hebben wel kanttekeningen bij de onderliggende beheers- en controlestructuur.
Wij hebben eerder aanbevolen om over de verantwoording en controle van de jaarlijkse afdrachten aan de EU verantwoording af te leggen via de Nationale verklaring die Nederland opstelt. Onze aanbeveling om de verantwoording en de controle te verbeteren is nog steeds relevant mede gezien de kanttekeningen van Europese instellingen bij het functioneren van de onderliggende beheers- en controlesystemen.

Afdrachten aan de Europese Unie rechtmatig
De Europese Commissie maakt jaarlijks een raming en ontvangt van de lidstaten maandelijkse voorschotten. De omvang van de traditionele eigen middelen (invoerrechten) wordt jaarlijks vastgesteld en wordt direct aan de Europese Commissie betaald. Maar dat geldt niet voor de BTW-component en de BNI-component. De BTW en het BNI van een begrotingsjaar per lidstaat worden veelal na vier jaar definitief vastgesteld, tot die tijd is er sprake van een raming en worden de cijfers achteraf nog jaarlijks geactualiseerd. De Europese Commissie maakt jaarlijks de balans op van de ontvangen eigen middelen en berekent met behulp van de door Eurostat goedgekeurde BTW- en BNI-cijfers de afdracht per lidstaat. De lidstaat ontvangt een jaarlijkse afrekening waarbij rekening is gehouden met de betaalde voorschotten. De betaling op basis van de afrekening is daarmee rechtmatig. De lidstaten moeten betalen.

Twee kanttekeningen bij beheers- en controlestelsel EU-afdrachten
Er zijn twee kanttekeningen bij de onderbouwing van de afdrachten, specifiek bij (1) de invoerrechten en (2) de BNI-component.

- De Europese Commissie maakt onder andere bezwaar tegen de wijze waarop de Nederlandse Douane invulling geeft aan het controlebeleid bij de vereenvoudigde aangifteprocedure. Volgens de Commissie is de volledigheid van de invoerrechten bij deze vereenvoudigde procedure onvoldoende geborgd. Ook de Europese Rekenkamer heeft hier in 2010 al op gewezen.
  De Europese Commissie verschilt van mening met de Nederlandse douane over de wijze waarop in Nederland de domiciliëringsprocedure wordt toegepast (de mate van vereenvoudiging; het standaard ‘afzien’ van bepaalde handelingen). Het gaat over de interpretatie van de

regelgeving (het Communautair douanewetboek). Als beide partijen niet nader tot elkaar komen, dan bestaat de kans dat de Europese Commissie een inbreukprocedure zal starten tegen Nederland.

- Een andere kanttekening op de onderbouwing van de BNI component van de afdrachten komt van de Europese Rekenkamer. Die maakt een voorbehoud voor de kwaliteit van de gegevens die de statistische instituten in de lidstaten gebruiken om het BNI te berekenen. De Europese Rekenkamer stelt vragen bij het functioneren van het kwaliteitsstelsel rondom deze statistische gegevens.

Afdrachten verantwoorden in Nationale verklaring
Wij onderschrijven de door het kabinet genoemde verbeterpunten om de transparantie van de berekening en de controle van de EU afdrachten te verbeteren. Maar naast de verwijzing naar Europese maatregelen vragen wij opnieuw aandacht voor onze aanbeveling om de afdrachten in de Nationale verklaring te verantwoorden. Hierdoor zal Nederland over een integrale EU-verantwoording op lidstaatniveau beschikken. Het toepassen van de systematiek van de Nationale verklaring op de afdrachten draagt bij aan inzicht in de beheers- en controlestructuur en de eventuele knelpunten die zich hierbinnen kunnen voordoen. Dit draagt bij aan meer transparantie over de lopende discussies met de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer.

Reactie van de minister
Voor zijn reactie op deze aanbeveling verwijst de minister van BZ naar de kabinetsreactie op het rapport bij de Nationale verklaring.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

5.3 Rechtmatigheidsoordeel betreft alleen betaling aan EU

De afdrachten aan de Europese Unie beslaan het grootste deel van de uitgaven van het Ministerie van BZ. Aan de hand van deze afdrachten geven we een voorbeeld van de reikwijdte van ons rechtmatigheidsoordeel. De afdrachten worden door het ministerie rechtmatig overgemaakt, maar dat zegt niets over de rechtmatige besteding door de Europese Unie zelf. Ons oordeel over de rechtmatigheid zegt ook niets over de onderliggende berekening van deze cijfers op Europees niveau.

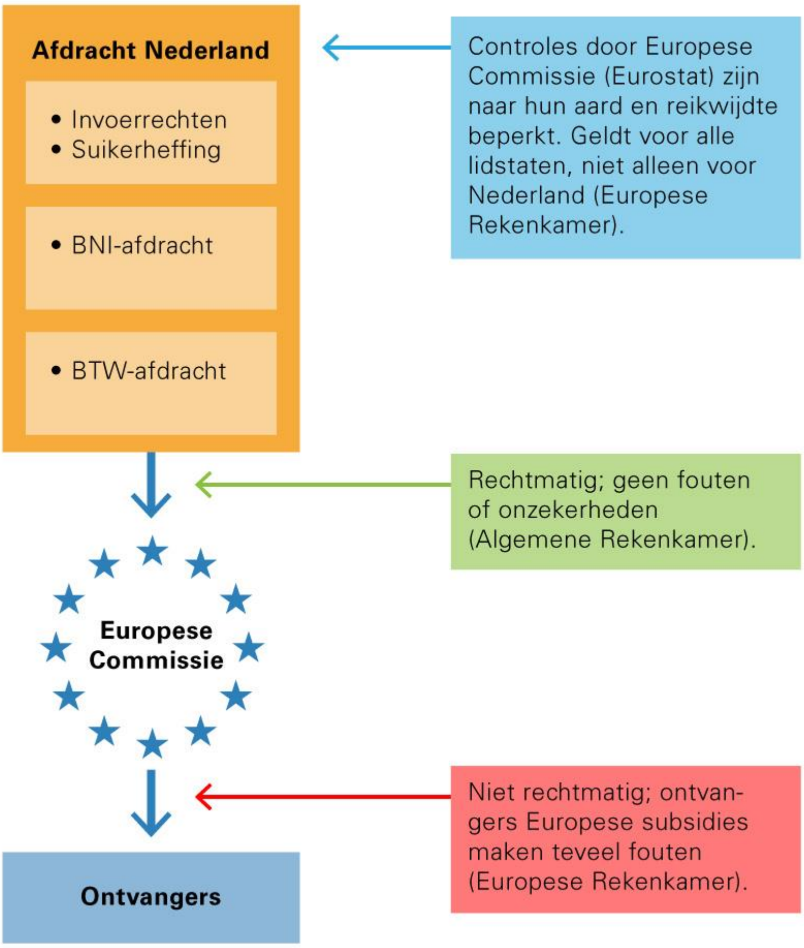
Rechtmatigheidsoordeel betreft niet besteding van de gelden door EU

De afdrachten aan de Europese Unie zijn ook in 2014 geheel rechtmatig overgemaakt. Maar daarmee is niet gezegd dat deze gelden ook rechtmatig zijn besteed door de Europese Unie zelf. Wij constateren al vele jaren dat de Europese Rekenkamer geen positieve verklaring heeft kunnen afgeven over de besteding door de Europese Unie. Wij constateerden in ons verantwoordingsonderzoek over 2013 ook dat Nederland maar beperkte mogelijkheden heeft om een rechtmatige besteding van de gelden te bevorderen.

Rechtmatigheidsoordeel betreft niet de berekening van de EU afdrachten

Ons oordeel over de rechtmatigheid zegt bovendien niets over de onderliggende berekening van deze cijfers op Europees niveau.
Het onderstaand schema geeft de reikwijdte van ons rechtmatigheidsoordeel weer.

Reikwijdte van het rechtmatigheidsoordeel



5.4 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is rechtmatig. Wij geven ons oordeel onder voorbehoud van goedkeuring van de slotwetmutaties door de Staten-Generaal. De door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

Voorbehoud bij het oordeel over de financiële informatie BZ
Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal 1.671,7 miljoen euro aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2 en 3. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal 133,6 miljoen euro aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 3. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

5.5 Oordeel weergave financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. De door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

5.6 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben hierbij geen belangrijke fouten en/of onzekerheden geconstateerd in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

5.7 Financiële informatie per artikel BZ in relatie tot onvolkomenheden

Vrijwel alle artikelen kunnen gevolgen ondervinden van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. In het overzicht financiële informatie per begrotingsartikel (pdf) is te zien welke artikelen het betreft. Bij geen van die artikelen zijn de geconstateerde fouten of onzekerheden echter het gevolg van de onvolkomenheden. De tolerantiegrenzen zijn niet overschreden.

Financiële Informatie per begrotingsartikel 2014 Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)

	Onvolkomenheden	Informatiebeveiliging	Digitalisering archief		Tolerantiegrenzen overschreden? Artikelniveau
Beleidsartikelen	**Uitgaven 2014 (x 1.000)**				
1. Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten	€ 112.990				nee
2. Veiligheid en stabiliteit	€ 258.513				nee
3. Europese samenwerking	€ 9.428.693				nee
4. Consulaire belangenbehartiging en het internationaal uitdragen van Nederlandse waarden en belangen	€ 48.258				nee
Niet-beleidsartikelen					
5. Geheim	€ 0				nee
6. Nominaal en onvoorzien	€ 1				nee
7. Apparaat	€ 664.790				nee
Baten-lastenagentschappen					
Centrum tot bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden (CBI)					nee

artikel dat gevolgen kan ondervinden van de onvolkomenheid (mogelijke gevolgen voor bv rechtmatigheid, betrouwbaarheid gegevens of doelrealisatie)

€ artikel waar fouten of onzekerheden in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave zijn geconstateerd als gevolg van de onvolkomenheid

5.8 Overzicht fouten en onzekerheden BZ

Het totale overzicht van fouten en onzekerheden bestaat uit 5 verschillende onderdelen. We nemen alleen de tabellen op over de onderdelen waarin we fouten en/of onzekerheden hebben geconstateerd.

- **Verplichtingen** (pdf)
- **Uitgaven + ontvangsten** (pdf)
- Baten-lastenagentschappen
- **Saldibalans** (pdf)
- **Afgerekende voorschotten** (pdf)

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN (V)

Verplichtingen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Beleidsartikelen											
1	Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten	95.895	-	-	-	-	-	-			-
2	Veiligheid en stabiliteit	331.171	-	-	-	-	-	-			-
3	Europese samenwerking	10.725.761	-	-	-	-	-	-			-
4	Consulaire belangenbehartiging en het internationaal uitdragen van Nederlandse waarden en belangen	37.800	-	-	-	-	-	-			-
Niet-beleidsartikelen											
5	Geheim	-	-	-	-	-	-	-			-
6	Nominaal en onvoorzien	1	-	-	-	-	-	-			-
7	Apparaat	655.015	5.190	-	41	-	5.231	-	nee		-
Totaal		11.845.643	5.190	-	41	-	5.231	-			-

Totaal verplichtingen	11.845.643	
Rechtmatigheid		
Procentuele fout	0,04%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden
Deugdelijke weergave		
Procentuele fout	0,00%	
Procentuele onzekerheid	0,00%	

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN (V)

Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Beleidsartikelen											
1	Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten	112.990	-	-	-	-	-	-			-
2	Veiligheid en stabiliteit	259.689	-	-	-	-	-	-			-
3	Europese samenwerking	10.077.481	-	-	-	-	-	-			-
4	Consulaire belangenbehartiging en het internationaal uitdragen van Nederlandse waarden en belangen	99.338	1.478	-	-	-	1.478	-	nee		-
Niet-beleidsartikelen											
5	Geheim	-	-	-	-	-	-	-			-
6	Nominaal en onvoorzien	1	-	-	-	-	-	-			-
7	Apparaat	707.902	1.835	1.639	963	-	2.798	1.639	nee	nee	-
Totaal		11.257.401	3.314	1.639	963	-	4.276	1.639			-

Totaal Uitgaven en Ontvangsten	11.257.771	
Rechtmatigheid		
Procentuele fout	0,03%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden
Deugdelijke weergave		
Procentuele fout	0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,00%	

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN (V)

Saldibalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
3	Liquide middelen	43.361	-	-	-	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	105.484	-	1.637	-	-	-	1.637	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	100.126	-	21	-	-	-	21	-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	10.954	-	-	-	-	-	-	-
9	Extra-comptabele schulden	191	-	-	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	315.675	-	917	-	-	-	917	-
11	Garantieverplichtingen	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	2.314.896	-	-	-	-	-	-	-
13	Deelnemingen	-	-	-	-	-	-	-	-
14	Begrotingsreserves	152.096	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	3.042.783	-	2.575	-	-	-	2.575	-

(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)

Totaal saldibalans	3.042.783	
Rechtmatigheid		
Procentuele fout	0,00%	
Procentuele onzekerheid	0,00%	
Deugdelijke weergave		
Procentuele fout	0,08%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,00%	

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN (V)

Afgerekende voorschotten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
	Totaal afgerekende voorschotten 2014	145.228	3.152	-	1.800	-	4.952	-	nee		-
	Totaal afgerekende voorschotten	145.228	3.152	-	1.800	-	4.952	-			-